

DISTACCO DEI LAVORATORI

Un lavoratore distaccato è un lavoratore inviato dal proprio datore di lavoro a fornire un servizio in un altro Stato membro dell'UE, su base temporanea. La libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono libertà fondamentali sancite dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il principio che governa lo status dei lavoratori distaccati è quello della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo".

BASE GIURIDICA

Articolo 54 e articoli da 56 a 62 del TFUE.

OBIETTIVI

Un lavoratore distaccato è un dipendente inviato dal proprio datore di lavoro a svolgere un servizio in un altro Stato membro dell'UE, su base temporanea. Il diritto dell'UE sui lavoratori distaccati è generalmente considerato uno sforzo mirato a regolamentare e a conciliare i due seguenti principi:

- creare condizioni di parità per la prestazione transfrontaliera dei servizi in modo da renderla il più libera possibile e
- tutelare i diritti dei lavoratori distaccati garantendo un insieme comune di diritti sociali al fine di evitare la disparità di trattamento e la creazione di una forza lavoro a basso costo.

RISULTATI OTTENUTI

A. Storia della direttiva sul distacco dei lavoratori

La [direttiva sul distacco dei lavoratori](#) (DDL) deriva dalla libera prestazione dei servizi (articolo 56 del TFUE) e dall'impegno dell'UE a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione transfrontaliera dei servizi nel mercato interno. Con l'allargamento del 1986, quando Spagna e Portogallo aderirono all'Unione europea, la questione della prestazione transfrontaliera dei servizi è stata portata al centro del dibattito sul mercato interno. Dopo un decennio di stallo legislativo, una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (C-113/89) e l'adesione di Austria, Finlandia e Svezia hanno reso necessaria l'adozione di una direttiva per regolamentare la situazione dei lavoratori distaccati.

La prima direttiva è stata adottata il 16 dicembre 1996. La DDL ha stabilito un "nocciolo duro" di condizioni di lavoro e di occupazione minime (quali periodi massimi di lavoro, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, salute e sicurezza sul lavoro ecc.). Per quanto riguarda gli altri aspetti del rapporto di lavoro, continuano ad applicarsi le norme del diritto del lavoro del paese di origine. In termini di sicurezza sociale, i lavoratori distaccati rimangono assicurati presso il sistema di sicurezza sociale del proprio paese di origine, purché la durata del distacco non superi, in generale, i due anni. Per quanto concerne la tassazione, il paese di origine mantiene il

diritto di riscuotere l'imposta sul reddito per 183 giorni e solo dopo il diritto è trasferito al paese ospitante.

Di conseguenza, i differenziali di costo del lavoro tra i lavoratori locali e quelli distaccati potrebbero essere significativi, a seconda del livello salariale, dei contributi sociali e dell'imposta sul reddito da versare.

Negli anni successivi all'adozione della prima DDL, l'attuazione, l'interpretazione giuridica e la regolamentazione del caso speciale dei lavoratori distaccati hanno messo in evidenza tre sfide specifiche:

- aumento delle differenze salariali e divergenza dei costi di lavoro che, per le imprese, hanno reso più interessante l'utilizzo di lavoratori distaccati; nel periodo fra il 2010 e il 2014 il numero dei lavoratori distaccati è aumentato del 44,4%;
- un ambiente favorevole a pratiche scorrette, quali il distacco a rotazione o le società di comodo, che approfittavano delle lacune della direttiva per aggirare la normativa in materia di occupazione e sicurezza sociale;
- una mancanza di chiarezza negli standard stabiliti e carenze nella cooperazione tra le autorità, sia all'interno degli Stati membri sia a livello transfrontaliero, che creano problemi per gli organismi preposti all'applicazione della legge negli Stati membri.

Alla luce delle disposizioni in materia di politica sociale introdotte nei trattati europei a partire dalla revisione del trattato di Lisbona del 2007, non era certo che la DDL del 1996 fornisse uno strumento giuridico adeguato per garantire la parità di condizioni per la libera prestazione transfrontaliera dei servizi stabilendo, allo stesso tempo, una base adeguata per i diritti sociali dei lavoratori. Nei casi in cui la DDL lascia agli Stati membri l'attuazione e l'applicazione dei criteri minimi in materia di occupazione, l'interpretazione della terminologia ivi contenuta si fonda sulle sentenze della CGUE. Tuttavia, le sentenze emesse dalla CGUE dopo l'adozione della DDL non hanno fornito la chiarezza giuridica necessaria. Come giustamente segnalato dalla Commissione, la mancanza di un riferimento chiaro generava incertezza in merito alle norme e difficoltà pratiche per gli organismi responsabili dell'applicazione di tali norme nello Stato membro ospitante, per il prestatore di servizi al momento della determinazione del salario dovuto a un lavoratore distaccato e per gli stessi lavoratori distaccati in termini di consapevolezza in merito ai propri diritti. Inoltre, mediante le quattro sentenze emesse nel 2007/2008 nelle cause Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) e Commissione/Lussemburgo (C-319/06), la CGUE ha trasformato le norme in materia di occupazione, originariamente concepite come criteri minimi nella DDL, in un "tetto massimo" di termini e condizioni di occupazione. Da allora, tuttavia, la CGUE ha emesso due sentenze con effetti maggiormente protettivi nei confronti dei lavoratori distaccati: nella causa Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13), la Corte ha stabilito che l'inquadramento dei lavoratori in diversi gruppi salariali che sono universalmente vincolanti e trasparenti in un contratto collettivo deve essere applicato anche ai lavoratori distaccati. Più recentemente, nella causa Regio-Post (C-115/14) la Corte ha stabilito che gli Stati membri possono imporre agli offerenti negli appalti pubblici e ai loro subappaltatori di versare un salario minimo ai propri dipendenti.

B. Riforme per migliorare le prestazioni

Alla luce di quanto precede, la Commissione ha pertanto proseguito la riforma, nell'intento di aggiornare la DDL originale e di rafforzarne l'applicazione. Queste riforme hanno tenuto conto degli aggiornamenti dei trattati europei e della forte tendenza al rialzo nel ricorso al distacco dei lavoratori.

Le due principali proposte legislative comprendono:

1. La direttiva 2014/67/UE relativa all'applicazione delle norme

La [direttiva 2014/67/UE](#) relativa all'applicazione delle norme crea un quadro giuridico comune per identificare il distacco effettivo dei lavoratori e consente un'attuazione, un'applicazione e un rispetto più uniformi delle norme comuni. Chiarisce la definizione di distacco e definisce le responsabilità degli Stati membri quanto alla verifica del rispetto della DDL, in particolare in settori che presentano un maggiore rischio di irregolarità, come l'edilizia o il trasporto su strada. Inoltre essa punta a migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili del distacco, rafforzando l'obbligo di rispondere alle richieste di assistenza e i termini per rispondere alle richieste di informazioni. Infine, le sanzioni amministrative e le ammende comminate ai prestatori di servizi da uno Stato membro possono essere applicate e recuperate in un altro Stato membro.

2. Direttiva sul distacco dei lavoratori riveduta

Nel marzo 2016 la Commissione ha proposto una revisione della DDL originale, ai fini dell'applicazione delle condizioni del diritto del lavoro dello Stato membro ospitante, in caso di distacco a lungo termine, di parità delle retribuzioni, di applicabilità degli accordi collettivi nonché di trattamento dei lavoratori tramite agenzia interinale.

La proposta è stata oggetto di una notevole opposizione: le camere dei parlamenti di 11 Stati membri hanno presentato un parere motivato, facendo scattare il controllo della sussidiarietà, la cosiddetta procedura del "cartellino giallo". La maggior parte dei pareri motivati lamentava che la proposta avrebbe causato uno svantaggio competitivo nei confronti dei propri lavoratori e che gli Stati membri sarebbero stati privati del loro diritto di decidere le condizioni di base di lavoro e di occupazione dei lavoratori temporanei distaccati tramite agenzia interinale, come disposto dalla direttiva del 2008 sul lavoro tramite agenzia interinale.

A seguito di intensi negoziati tra la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo, il 21 giugno 2018 il Consiglio ha adottato la direttiva riveduta. In vigore dal 30 luglio 2020, la direttiva relativa al distacco dei lavoratori riveduta ([direttiva UE 2018/957](#)) riguarda i seguenti settori:

- Il distacco di lunga durata: il distacco può durare fino a 12 mesi, con una possibile proroga di 6 mesi (e non di 24, come proposto dalla Commissione). Nel caso di un periodo più lungo di durata del distacco, si applicano le disposizioni del diritto del lavoro dello Stato membro ospitante.
- Retribuzione: tutte le norme del paese ospitante si applicano a tutti i lavoratori distaccati sin dal primo giorno, vale a dire il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo. Per quanto riguarda altri elementi della remunerazione, la revisione introduce norme più chiare in materia di indennità,

mentre le spese di viaggio, vitto e alloggio non sono deducibili dalle retribuzioni dei lavoratori. Le informazioni sugli elementi obbligatori che costituiscono la retribuzione in uno Stato membro devono essere disponibili su un unico sito web nazionale, a norma della direttiva di applicazione.

- Condizioni di lavoro: gli Stati membri possono applicare contratti collettivi regionali o settoriali, rappresentativi e di ampia portata. Questo finora è valso soltanto per gli accordi collettivi di applicazione generale nel settore delle costruzioni. Per quanto riguarda le condizioni di alloggio nel paese ospitante, devono essere applicate le norme nazionali esistenti per i lavoratori locali che non sono a casa per motivi di lavoro.
- Lavoratori temporanei distaccati tramite agenzia interinale: la versione riveduta della DDL garantisce la parità di trattamento dei lavoratori temporanei distaccati tramite agenzia interinale. A queste agenzie si applicano le stesse condizioni applicate alle agenzie transfrontaliere che assumono lavoratori temporanei.
- Trasporti: la [direttiva \(UE\) 2020/1057](#) stabilisce norme specifiche per quanto riguarda il distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. Nella sentenza *Dobersberger* (C-16/18) del 19 dicembre 2019, la Corte di giustizia europea ha escluso dall'ambito di applicazione della DDL i lavoratori che effettuano servizi a bordo di treni internazionali.

C. Altre iniziative

Nel 2019 la Commissione ha istituito l'Autorità europea del lavoro (ELA) per garantire la corretta applicazione delle norme sulla mobilità dei lavoratori e la sicurezza sociale. Nel 2023 l'ELA, insieme alla Commissione, ha avviato il programma "Posting 360", un quadro per la cooperazione tra le parti interessate al fine di migliorare lo scambio di informazioni, rafforzare la cooperazione amministrativa e migliorare la conoscenza delle norme dell'UE e nazionali in materia di distacco dei lavoratori.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha svolto un ruolo trainante nel legiferare in materia di libera circolazione delle persone e dei servizi.

Fin dal 2014 il Parlamento ha ricordato la necessità di migliorare la DDL in diverse risoluzioni. Nel corso dei negoziati sulla revisione della DDL, il Parlamento ha in particolare insistito sul principio della "parità di retribuzione a parità di lavoro" e sulla possibilità che gli Stati membri possano applicare gli accordi regionali, settoriali o industriali. Inoltre, il Parlamento ha cercato di consentire agli Stati membri di porre le imprese estere in forza degli stessi obblighi nazionali in caso di subappalto, come indicato in una clausola di riesame.

Nel marzo 2021 il Parlamento ha espresso preoccupazione per la mancanza di un'interpretazione armonizzata della DDL riveduta, invitando la Commissione ad assistere direttamente gli Stati membri durante l'intero processo di recepimento al fine di garantire un'interpretazione uniforme del diritto europeo. Nella [risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sull'impatto delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori e dei servizi: la mobilità professionale all'interno dell'UE quale strumento per far incontrare le esigenze del mercato del lavoro e le qualifiche](#), il

Parlamento ha richiamato l'attenzione sulla situazione particolarmente vulnerabile dei lavoratori mobili, inclusi i lavoratori distaccati, durante la pandemia di COVID-19 e ha chiesto di far fronte alle carenze strutturali nei quadri normativi europei e nazionali. A tal fine, il Parlamento ha chiesto una migliore attuazione, applicazione e monitoraggio della DDL riveduta e l'istituzione di uno sportello unico in cui i lavoratori e i datori di lavoro possano accedere ai servizi digitali per quanto riguarda la mobilità professionale e il distacco dei lavoratori.

Nel 2016 la Commissione ha proposto un [regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento \(CE\) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il regolamento \(CE\) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento \(CE\) n. 883/2004](#). Uno degli obiettivi della proposta era di chiarire le norme di conflitto sulla legislazione applicabile e il legame tra il regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e la DDL. I negoziati sulla proposta sono tuttora in corso.

In una [risoluzione del 25 novembre 2021](#) sull'introduzione di una tessera europea di sicurezza sociale per migliorare l'applicazione digitale dei diritti previdenziali e di una mobilità equa, il Parlamento ha sottolineato la necessità di uno strumento digitale a livello dell'UE per tutti i lavoratori mobili, compresi i lavoratori distaccati. Tale strumento garantirebbe l'identificazione, la tracciabilità, l'aggregazione e la portabilità efficaci dei diritti di sicurezza sociale e migliorerebbe l'applicazione delle norme dell'UE in materia di mobilità dei lavoratori e coordinamento della sicurezza sociale nel mercato del lavoro in modo equo ed efficace. Il 6 settembre 2023 la Commissione ha presentato una [comunicazione sulla digitalizzazione nel coordinamento della sicurezza sociale](#). La comunicazione illustra i vari progetti in fase di sviluppo nel settore della digitalizzazione, compreso il progetto relativo alla tessera europea di sicurezza sociale (ESSPASS). Il progetto ESSPASS si concentra sulla digitalizzazione del processo di richiesta e ricezione dei documenti giustificativi e sulla verifica in tempo reale per consentire alle istituzioni di sicurezza sociale, agli ispettorati del lavoro, ai prestatori di assistenza sanitaria e ad altri soggetti pertinenti di verificare tali documenti istantaneamente in tutta Europa.

Il distacco figura anche nella [risoluzione del Parlamento del 18 gennaio 2024 sulla revisione del mandato dell'Autorità europea del lavoro](#), in cui ha chiesto di estendere il mandato dell'ELA al fine di includervi la mobilità dei lavoratori per i cittadini di paesi terzi, prestando particolare attenzione all'obiettivo di porre fine al distacco fittizio e al lavoro autonomo fittizio.

Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al [sito web](#) della commissione per l'occupazione e gli affari sociali.

Aoife Kennedy
03/2024